

23,34 (таблиця) виявився максимальним серед підприємств вибірки.

Таким чином, інструментарій виробничих функцій, зокрема модель Коба-Дугласа є потужним інструментом обґрунтування стратегічних управлінських рішень, який дозволяє встановити пріоритети в розподілі обмежених ресурсів і відповідно витратних грошових потоків та уникнути значних економічно не обґрунтованих витрат.

Перспективи подальших досліджень полягають в уточненні синергії впливу значної кількості часткових факторів виробничого потенціалу на сумарний результат фінансово-господарської діяльності, а також розробці відповідних моделей прогнозування динаміки ринкової вартості будівельних підприємств у коротко- і середньостроковому періодах.

1. Вітлінський В.В. Моделювання економіки. – 2-ге вид. – К.: КНЕУ, 2007. – 408 с.
2. Деордица Ю.С., Савченко В.Т. Компьютерные технологии в маркетинге. – Луганськ: ВУГУ, 1998. – 238 с.
3. Замков О.О., Толстопятенко А.В., Черемных О.Н. Математические методы в экономике / Под общ. ред. д.э.н., проф. А.В. Сидоровича. – 4-е изд., стереотип. – М.: Дело и Сервис, 2004. – 368 с.
4. Интриллигатор М. Математические методы оптимизации и экономическая теория. – М.: Прогресс, 1975. – 601 с.
5. Клейнер Г.Б. Производственные функции: теория, методы, применения. – М.: Финансы и статистика, 1986. – 239 с.
6. Клейнер Г.Б., Тамбовцев В.Л., Качалов Р.М. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегии, безопасность. – М.: Экономика, 1997. – 288 с.
7. Міхельс В.О., Шилок П.С., Гойко А.Ф., Бондар В.П. Економіко-математичні методи та моделі у будівництві / За заг. ред. В.О. Міхельса. – К.: Міленіум, 2006. – 380 с.
8. Научная организация труда и управления в дорожном строительстве. – К.: Вища шк., 1986. – 176 с.
9. Панчишин Степан. Макроекономіка. – 3-тє вид., стереотип. – К.: Либідь, 2005. – 616 с.
10. Симионов Р.Ю. Методология анализа показателей экономического роста строительного предприятия // Экономика строительства. – 2006. – № 4. – С. 2-13.
11. Хачатрян С.Р. Прикладные методы математического моделирования экономических систем. – М.: Экзамен, 2002. – 239 с.
12. Dorfman R., Samuelson P.A., and Solow R.M., Linear Programming and Economic Analysis, New York, The cGraw-Hill Book Company, 1958. – 198 p.

*Отримано 06.11.2009*

УДК 336.14

Т.Д. ТАУКЕШЕВА, канд. екон. наук

*Департамент бюджету і фінансів Харківської міської ради*

## **ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТРАНСФЕРТНИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО І МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТІВ ТА СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ**

Розглянуто процеси створення трансфертних відносин держави та місцевих бюджетів України на прикладі бюджету м. Харкова. Відображено шляхи розвитку цих взаємовід-

носин, а також стратегічні напрямки їх подальшого вдосконалення, необхідного для становлення державного європейського рівня з розвитком європейської інтеграції.

Рассмотрены процессы становления трансфертных взаимоотношений государства и местных бюджетов Украины на примере бюджета г.Харькова. Отображены пути развития этих взаимоотношений, а также стратегические направления по их дальнейшему совершенствованию, необходимому для становления государственности европейского уровня с развитием европейской интеграции.

In article questions of foundation transfer connections between government and local budgets Ukraine are focused on, on example of Kharkiv budget. Also are presenting paths of building and development this connections, and strategical ways of its future upgrading for government-building European standards of economics with development European integration.

*Ключові слова:* бюджет, міжнародні відносини, бюджетний кодекс, доходи, витрати, органи місцевого самоврядування, трансферти.

Становлення фінансів в нашій країні проходить довгий і складний шлях з часу набуття державної незалежності.

Реалізація стратегічної мети щодо створення демократичної держави європейського рівня з розвиненою ринковою економікою не можлива без забезпечення належних атрибутів держави, тобто, функціонування законодавчої, виконавчої та судової влади, розмежування повноважень центральних і місцевих органів влади, місцевих виконавчих органів ради та місцевого самоврядування, а також створення економічної інфраструктури (фінансова, бюджетна, банківська, митна та інші системи).

Питання трансфертних відносин держави та місцевих бюджетів України висвітлювалось у роботах [4-6].

Із закріпленням у 1996 р. Конституцією України інститутів законодавчої і виконавчої гілок влади з делегуванням повноважень органам місцевого самоврядування і визначенням чіткого переліку цих повноважень у 1997 р. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» найнагальнішим стало питання щодо фінансового забезпечення виконання, як делегованих, так і власних повноважень.

У 1990-х роках в Україні формування місцевих бюджетів здійснювалось за остаточним принципом, після відсікання коштів, які спрямовувались на потреби держави та інших бюджетів вищих рівнів, внаслідок чого в бюджетах первинних ланок місцевого самоврядування, що безпосередньо зв'язані з населенням, залишались крихти, яких не вистачало, навіть, на розв'язання проблем у надзвичайних ситуаціях.

При цьому, нормативи відрахувань податків і платежів до місцевих бюджетів щорічно змінювались, що призводило до безперспективності довгострокового планування та пошуку резервів збільшення бюджетних ресурсів.

Проте, з другої половини 90-х років роль місцевих бюджетів у бюджетній системі держави почала зростати і, нарешті, було звернуто увагу на необхідність надання допомоги місцевому самоврядуванню з державного бюджету на виконання делегованих повноважень через систему міжбюджетних трансфертів.

Зазначені питання не могли бути вирішені тільки шляхом прийняття законів без вивчення проблем, які існували на всіх рівнях місцевих бюджетів, та без використання потенціалу відповідних фінансових служб органів місцевого самоврядування.

Фахівці місцевих фінансових органів, розуміючи, як ніхто інший, реальний стан справ у бюджетній сфері, стали одними з найактивніших ініціаторів законодавчого врегулювання проблем міжбюджетних взаємовідносин і розробників [1].

Зазначеними структурами (у Харкові це Департамент бюджету і фінансів Харківської міської ради) була організована постійна співпраця з органами державної влади, з громадськими організаціями (Асоціацією міст України, Асоціацією фінансистів України), народними депутатами України з питань вдосконалення бюджетного, а також іншого законодавства, яке впливає на рівень забезпеченості органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами.

Найвищим досягненням у цій роботі можна вважати прийняття Верховною Радою України у 2001 р. Бюджетного кодексу України, яким визначався процес формування місцевих бюджетів, стабільна довгострокова система міжбюджетних відносин, а також права й обов'язки всіх гілок влади з виконання покладених на них повноважень.

З прийняттям Кодексу місто Харків, як і інші регіональні структури, реально відчули зміни державної політики у напрямку укріплення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

За бюджетом міста з 2002 р. закріплювалось 75,0% податку з доходів фізичних осіб і плати за землю, 43,0% єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва (вся бюджетна частина, інші 57,0% спрямовуються до Пенсійного фонду та фонду державного соціального страхування), 70,0% податку з власників транспортних засобів.

Крім того, за зверненнями фінансових органів нашого міста і інших регіонів країни передбачене зарахування до бюджету міста податку на прибуток підприємств комунальної власності територіальної громади Харкова.

Особливо слід відмітити одне з важливіших нововведень Бюджетного кодексу – це створення у складі місцевих бюджетів за рахунок коштів від приватизації комунального майна, продажу земельних ділянок та ряду інших джерел бюджету розвитку, який спрямовується на розви-

ток соціальної інфраструктури міста.

В цілому у перший рік запровадження кодексу фінансові ресурси бюджету м.Харкова зросли у 1,6 рази.

Одночасно Кодекс нарешті встановив чіткі, стабільні та прозорі правила для всіх учасників бюджетного процесу, внаслідок чого виконання показників бюджету міста ставало незалежним від виконання як обласного, так і Державного бюджетів [1].

У цих умовах для Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради безумовним правилом стала своєчасна підготовка необхідних розрахунків і матеріалів до проектів міського та районних у місті бюджетів, що дозволяло відповідним радам затверджувати їх у грудні попереднього року і розпочинати фінансування з перших днів бюджетного року. Зазначене правило залишається незмінним дотепер.

У той же час практичне впровадження норм [1] потребувало вдосконалення окремих його норм, які стали перешкодою в оперативному та ефективному використанні коштів місцевих бюджетів.

Зокрема, передбачені Кодексом умови внесення змін до обсягів бюджетів, такі, як час перегляду (за підсумками 9 місяців) і відсоток його перевиконання (понад 15%), а також відсутність підстав для направлення на видатки обсягів вільних залишків бюджетних коштів, значно обмежували права органів місцевого самоврядування, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині розпорядження власними фінансовими ресурсами.

За численними наполегливими зверненнями фінансових підрозділів органів місцевого самоврядування у 2003 р. ці проблеми були законодавчо врегульовані.

Слід зазначити, що прийняття головного фінансового документу країни – Бюджетного кодексу України ми вважали стратегічним досягненням на шляху побудови цивілізованих децентралізованих відносин держави та органів місцевого самоврядування у бюджетній сфері, яке вдалося здійснити завдяки спільним зусиллям виконавчих органів місцевого самоврядування і, в першу чергу, їх фінансових підрозділів.

Проте, з часу прийняття Кодексу минуло вже 8 років, але суттєвих змін його норм майже не відбувалосьь.

Після проведення бюджетної реформи з 2002 р. підходи до визначення стимуляторів розвитку регіонів залишаються незмінними, в той час як реалії сьогодення потребують розширення фінансових можливостей і встановлення більш прогресивних важелів стимулювання розвитку місцевого самоврядування.

Для забезпечення фінансування делегованих державою та власних повноважень у м.Харкові залишається менше 40% (35,8%) усіх подат-

кових платежів, що збираються на його території (8,0 млрд. грн.), тоді як мінімальна потреба для фінансування цих повноважень складає не менше половини цих коштів.

Наслідком цього стало поступове послаблення досягнутих раніше позицій на шляху створення стабільної і самодостатньої фінансової бази місцевого самоврядування.

Міністерство фінансів України, розробляючи та затверджуючи розрахункові обсяги доходів, що спрямовуються на виконання делегованих повноважень, не залишають нам надії не тільки на одержання будь-яких додаткових (понадпланових) ресурсів, але й на їх виконання.

Так, у поточному році прогнозні показники Міністерства фінансів України із закріплених за нами доходів за очікуваними розрахунками будуть виконані лише на 98,5%, поряд з тим, на 2010 р., незважаючи на звуження кола таких доходів і продовження кризових явищ, закладається зростання їх обсягів на 11,6% [3].

На даний час ресурси органів місцевого самоврядування, в основному, залежні лише від одного закріпленого джерела – податку з доходів фізичних осіб, за рахунок якого формується до двох третин загального фонду.

Кошти, які надходять до бюджету Харкова, включаючи і значну частину власних доходів (перелік яких чітко регламентований, а обсяг досягає лише біля 16% вбюджету міста), направляються на виплату заробітної плати, придбання продуктів харчування, медикаментів та оплати енергоносіїв, після чого вирішуються питання фінансування першочергових витрат з утримання соціальної інфраструктури та фінансової підтримки комунальних підприємств, що практично призводить до відсутності джерел для фінансування програм розвитку.

В зазначених умовах, незважаючи на те, що за обсягами податкових надходжень Харківська область займає 2-3 місце серед регіонів України, з 2010 р. бюджет м.Харкова замість донора (з 2002 по 2009 рр.) стає дотаційним бюджетом, що є не зрозумілим і не логічним.

Таке становище можна виправити шляхом закріплення за бюджетами міст – обласних центрів частини загальнодержавних податків і зборів (зокрема, податку на додану вартість, податку на прибуток, акцизного збору), які сплачуються на їх територіях.

Органи місцевого самоврядування на протязі ряду років піднімають питання щодо направлення у місцеві бюджети частини податку на прибуток суб'єктів господарювання, які знаходяться на їх територіях, незалежно від форми власності цих суб'єктів.

Сьогодні до місцевих бюджетів надходить лише податок на прибуток підприємств комунальної власності, а це, в основному, підприємства

житлово-комунального господарства, які в силу певних обставин не можуть дати значну фінансову віддачу.

В загальному обсязі податку на прибуток надходження від зазначених платників не досягають і одного відсотка, а для утворення нових структур необхідні інвестиції, джерелами для яких місцеві ради, на жаль, не володіють.

Слід зазначити, що реалізація повноважень та завдань, які покладаються на місцеві органи влади, потребує належного рівня фінансової забезпеченості, у зв'язку з чим на сьогодні ми можемо констатувати лише посилення негативної тенденції щодо зниження гарантованого державою рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень щодо утримання соціальної сфери.

Обсяг ресурсів місцевих бюджетів на фінансування делегованих державою повноважень щодо утримання та розвитку соціальної сфери (освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури, фізичної культури та спорту) обраховується без застосування соціальних стандартів, нормативи бюджетної забезпеченості по галузях, діючі у теперішній час, на 70-90% складаються з витрат на оплату праці, не забезпечують навіть мінімальну потребу в медикаментах та харчуванні і практично не враховують видатки на утримання бюджетних установ.

Так, по м.Харкову з 2002 р. у загальному обсязі видатків бюджету на виконання делегованих повноважень питома вага заробітної плати збільшується в цілому з 61,0 у 2002 р. до 76,5% у 2010 р., фонд оплати праці зростає у 7 разів, тоді як в цілому зазначені видатки збільшуються лише у 6,6 рази.

Необхідність забезпечення у повному обсязі фінансування видатків на оплату праці веде до значного скорочення усіх інших першочергових видатків і практичної відмови від місцевих невідкладних програм.

З майже трьохмільярдного обсягу бюджету направити на утримання та розвиток соціальної інфраструктури міста у 2009 р. ми можемо менше п'ятої частини, а інвестиційна частка бюджету складає лише 3,2% (у 2008 р. з урахуванням докризового періоду – 8%).

Одночасно з цим, необхідно констатувати і певне відсторонення держави від фінансування затверджених у встановленому порядку довгострокових державних програм.

Яскравим відображенням наявності такої проблеми є тривале законодавче врегулювання питання щодо джерел фінансування Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Євро-2012 з футболу, маючі сталий характер проблеми фінансування Державної програми будівництва та розвитку мережі метрополітенів, загальнодержавної Програми реформування і розвитку жи-

тлово-комунального господарства, а також існуючі на протязі декількох років проблеми щодо виділення з державного бюджету у повному обсязі компенсації витрат з встановленого законодавством пільгового перевезення окремих категорій громадян у міському пасажирському транспорті.

Розв'язання вищезазначених проблем можливе лише шляхом встановлення рівноправних відносин держави та органів місцевого самоврядування з питань виконання делегованих повноважень на договірних засадах, передання державних програм на фінансування місцевим бюджетам з обов'язковим супроводженням чіткого закріплення належних реальних джерел, а також кардинального законодавчого укріплення власної доходної бази органів місцевого самоврядування.

Питання щодо удосконалення норм Бюджетного кодексу України виникали на протязі останніх років все частіше, необхідність їх вирішення стала найнагальнішою, і пропозиції щодо врегулювання його норм постійно вносились органам державної влади.

У цьому контексті необхідно відмітити, що певна частина наших пропозицій знайшла відображення у новій редакції Бюджетного кодексу, викладеній у [2].

Насамперед це стосується розширення кола джерел, що входять до складу доходів, які не приймають участь у формуванні трансфертних взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами та відносяться до власних доходних джерел місцевих бюджетів за рахунок перенесення з одного кошика плати за торговий патент на окремі види підприємницької діяльності, спрямування у розпорядження бюджетів місцевого самоврядування 100% плати за землю проти діючих нині 75% та направлення до бюджетів розвитку місцевих бюджетів 10% податку на прибуток (крім податку на прибуток державних, казенних, комунальних підприємств і фінансових установ, державних холдингових компаній, акціонерних товариств, 100% акцій яких належать державі або органу місцевого самоврядування).

Проте, незважаючи на розширення кола власних доходних джерел, питома вага доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, у загальному обсязі місцевих бюджетів в цілому по Україні зменшується з 19,2 у 2009 р. до 18,0% у 2010 р.

Одним із негативних чинників при цьому виступає безальтернативна заборона у 2009 р. грального бізнесу, внаслідок чого річні втрати бюджету Харкова з плати за торговий патент на окремі види підприємницької діяльності складають понад 30 млн. грн.

З введенням нового кодексу органи місцевого самоврядування позбавляться також можливості поповнення бюджету за рахунок адмініс-

тративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, для м.Харкова – це майже 7 млн. грн. щорічно.

Крім того, у разі прийняття Верховною Радою України проекту Закону України щодо відміни ринкового збору, внесеного Кабінетом Міністрів України для невідкладного розгляду, щорічні втрати власних доходів тільки по нашому місту досягнуть майже 50 млн. грн.

Поряд з цим слід зазначити, що впровадження новій редакції Бюджетного кодексу не розв'язує існуючі проблеми формування прозорого та чіткого механізму розподілу обсягів фінансування Державних інвестиційних програм і не наділяє органи місцевого самоврядування ресурсами для самостійного вирішення питань щодо фінансування власних інвестиційних проектів, що є найголовнішою перешкодою у становленні сильного місцевого самоврядування, здатного не тільки на підняття рівня розвитку регіонів, але й на активну участь у вирішенні загальнодержавних питань.

Органи місцевого самоврядування ніколи не змиряться з намірами їх послаблення, нашою основною метою була, є і залишиться розбудова сучасної європейської муніципальної моделі місцевого самоврядування, яка буде в змозі вирішувати питання щодо надання достойного рівня суспільних послуг і забезпечення умов для всебічного розвитку людини.

1.Бюджетний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2001. – №29.

2.Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України, який прийнято Верховною Радою України 23.06.2009 року і на який накладено вето Президентом України. Сайт Верховної Ради України, реєстраційний номер законопроекту 2709 від 02.07.2008 р.

3.Про Державний бюджет України на 2010 рік: Проект Закону України // Сайт Верховної Ради України, реєстраційний номер законопроекту 5000 від 15.09.2010 р.

4.Чечетов М.В., Чечетова Н.Ф., Бережна А.Ю. Бюджетний менеджмент. Ч.1. – Харків: ІНЖЕК, 2004. – 547 с.

5.Скрипник А., Сунцова О. Бюджетна децентралізація як шлях до Євросоюзу // Економіст. – 2005. – №3. – С.26-29.

6.Музика О.А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження). – К.: Атака, 2006. – 256 с.

*Получено 18.11.2009*